



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 1999

Schweizerische Aussenpolitik: Akteure und Prozesse: Formulierung der schweizerischen Innen- und Aussenpolitik im Vergleich

Widmer, Thomas ; Serdült, Uwe

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-159809>

Book Section

Published Version

Originally published at:

Widmer, Thomas; Serdült, Uwe (1999). Schweizerische Aussenpolitik: Akteure und Prozesse: Formulierung der schweizerischen Innen- und Aussenpolitik im Vergleich. In: Goetschel, Laurent. Entscheidungsprozesse. Bern: Universität Bern - Institut für Politikwissenschaft, 21-31.

NFP 42 Working Paper No.

12

**Entscheidungs-
prozesse**

**Processus de
décision**

Schweizerische Aussenpolitik: Akteure und Prozesse

Formulierung der schweizerischen Innen- und Aussenpolitik im Vergleich

Thomas Widmer, Uwe Serdült*

1 Einleitung

Dieser Beitrag präsentiert einige Thesen zur Differenz zwischen der Politikformulierung in der Aussenpolitik und jener in der Innenpolitik. Damit wollen wir versuchen, zur Beantwortung der Frage beizutragen, ob und wenn ja, wie sich die aussenpolitische von der innenpolitischen Politikformulierung unterscheidet. Diese Frage wiederum liegt, wie Sie alle wissen, recht nahe an der Genese des Nationalen Forschungsprogramms 'Grundlagen und Möglichkeiten der Schweizerischen Aussenpolitik' (NFP 42), das nicht zuletzt im Nachgang zur EWR-Abstimmung mit der Absicht initiiert wurde, mehr über - insbesondere - die inneren Dimensionen der Entscheidungsprozesse in der schweizerischen Aussenpolitik zu erfahren. Damit sollte das NFP 42 einen Beitrag zur Überwindung der damals konstatierten, vielfach bedauerten und direkt-demokratisch verordneten Blockade in der Gestaltung der schweizerischen Aussenbeziehungen in einem sich immer stärker integrierenden Europa und sich beschleunigt wandelnden globalen Umfeld leisten.

Dieser Beitrag greift zurück auf Erkenntnisse aus dem Forschungsprojekt 'Aussenpolitische Entscheidungsprozesse' im Rahmen des NFP 42 unter der Leitung von Prof. Ulrich Klöti, Institut für Politikwissenschaft an der Universität Zürich. Das Projekt ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht ganz abgeschlossen. Das Projektende ist auf Ende August 1999 terminiert. Die Ergebnisse eines ersten, quantitativen Untersuchungsteils sind kürzlich publiziert worden (siehe Hirschi, Serdült und Widmer 1999). Ein qualitativ ausgelegter Untersuchungsteil, der im Rahmen von Fallstudien die Entscheidungsprozesse zu fünf gezielt ausgewählten aussenpolitischen Geschäften detailliert untersucht, steht vor dem Abschluss. In den Fallstudien werden die folgenden fünf Geschäfte genauer betrachtet:

1. Abkommen vom 20. Oktober 1982 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über Arbeitslosenversicherung;
2. Abkommen vom 2. Mai 1992 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über den Güterverkehr auf Strasse und Schiene;
3. Rahmenübereinkommen vom 9. Mai 1992 der Vereinten Nationen über Klimaänderungen;

* Institut für Politikwissenschaft, Abteilung Innen- und vergleichende Politik, Universität Zürich.

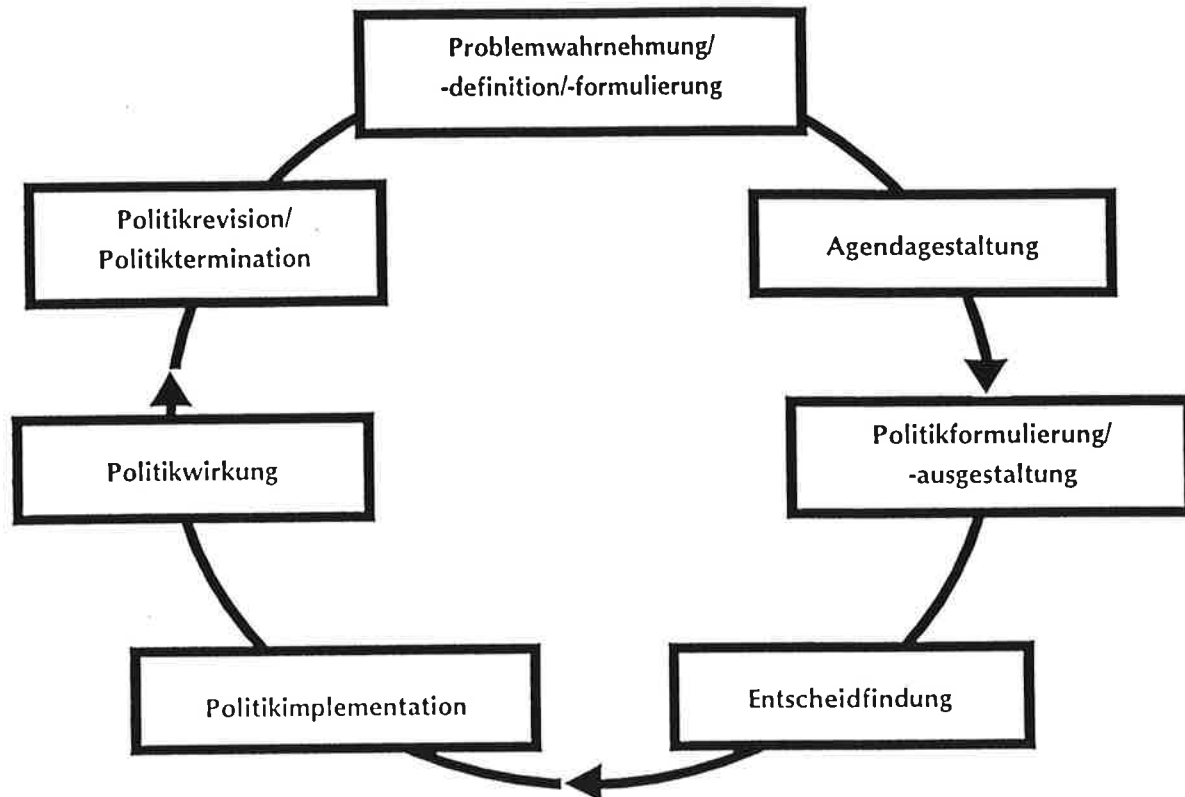
4. Übereinkommen vom 10. Dezember 1984 gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe;
5. Abkommen vom 8. Oktober 1991 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Ghana über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Investitionen.

Ausgangspunkt der nachfolgenden Überlegungen bilden konzeptionelle Grundlagen, die im Kontext der Innenpolitik entwickelt wurden. Dabei werden wir in einem ersten Schritt das Modell des Policy-Zyklus vorstellen, das uns in der Folge als Hilfsmittel zur Verortung der zu behandelnden Thematik dienen wird. Anschliessend werden wir fünf Thesen präsentieren und erläutern, die Charakteristiken der Entscheidungsprozesse in der Aussenpolitik in Relation zu jenen in der Innenpolitik setzen. Diese Thesen sind als vorläufige Erkenntnisse aus dem genannten Forschungsprojekt zu sehen. Aus der nachfolgenden Diskussion der Thesen erhoffen wir uns Hinweise, die wir für die abschliessenden Projektarbeiten berücksichtigen möchten.

2 Verortung der Thematik

Wie bereits angesprochen, ziehen wir für die nachfolgenden Überlegungen das heuristische Modell des Policy-Zyklus bei. Dieser Policy-Zyklus stellt den idealtypischen Verlauf des policy making dar. Dieses Modell erhebt keinen Anspruch darauf, eine adäquate Beschreibung der Realität zu sein, sondern bildet lediglich ein analytisches Instrument zur Klärung der zu behandelnden Thematik.

Abbildung 1: Der Policy-Zyklus



Dieser Policy-Zyklus wurde im Kontext der Innenpolitik entwickelt. In der Aussenpolitik muss natürlich eine Anpassung des idealtypischen Verlaufs um die Interaktionen mit den Verhandlungspartnern auf internationaler Ebene vorgenommen werden. Abbildung 2 präzisiert die Phasen von der Problemwahrnehmung bis zur Entscheidfindung, also die erste Hälfte des Zyklus, für den Fall der Staatsverträge in der Schweiz.

Abbildung 2: Klassisches Staatsvertragsverfahren für Neuabschlüsse gemäss Spinner (1977)

A) Initiativphase	
- Anstoss	
- Entschluss zu Verhandlungsvorbereitungen	Bundesratsentscheid
B) Verhandlungsvorbereitungen	
- Interdepartementale Arbeitsgruppe oder Ämterkonsultation	
- Mitberichtsverfahren oder Vernehmlassungsverfahren	Bundesratsentscheid
- Erteilen eines Verhandlungsmandats auf Antrag Departement (evtl. bereits inklusive Ermächtigung zur Vertragsunterzeichnung)	Bundesratsentscheid
C) Verhandlungsstadium	
- evtl. erneut Elemente aus B) während den Verhandlungen	
- Paraphierung	Bundesratsentscheid
D) Landesrechtlich verbindlicher Schlussentscheid	
- Ermächtigung zur Vertragsunterzeichnung (evtl. bereits vorhanden)	Bundesratsentscheid
- Botschaft an die Bundesversammlung	Bundesratsentscheid
- Landesrechtl. Entscheid (evtl. Referendum)	Parl., Volk, Stände
E) Völkerrechtlich bindende Willenserklärung	
- Ratifikation	Bundesratsentscheid

Die nachfolgenden Thesen befassen sich nicht mit der internationalen Verhandlungsführung, sondern konzentrieren sich auf die inneren Dimensionen der schweizerischen Aussenpolitik. Dadurch wird die internationale Ebene zu einer bedeutenden Rahmenbedingung, sie ist jedoch nicht der eigentliche Untersuchungsgegenstand. Im Zentrum unseres Interesses liegen vielmehr die Ereignisse bis und mit Entscheidungsfindung in der nationalen Politikarena. Darauf beziehen sich auch die nachfolgenden fünf Thesen.

3 Thesen zur Differenz zwischen innen- und aussenpolitischen Entscheidungsprozessen

1. These: Bei aussenpolitischen Entscheidungsprozessen spielt die föderalistische Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen eine kleinere Rolle als in der Innenpolitik.

Die Aussenpolitik ist - im Vergleich zur Innenpolitik - stärker zentralistisch ausgerichtet. Die Führung der Aussenpolitik ist grundsätzlich Sache des Bundes. Auch wenn in letzter Zeit ein früherer Einbezug der Kantone bei der Gestaltung der Aussenpolitik zu konstatieren ist, bleibt diese grundsätzliche Differenz - wenn vielleicht auch etwas abgeschwächt - aufrechterhalten. Die in der Innenpolitik fest etablierten Mitwirkungsmöglichkeiten der Kantone bei der Ausgestaltung der Bundespolitik sind bei der Aussenpolitik in viel geringerem Masse festzustellen.

Wie die Fallstudien gezeigt haben, werden die Kantone besonders dann in die Vorbereitungs- und/oder Verhandlungsphase miteinbezogen, wenn sie ganz direkt betroffen sind (z.B. bei Grenzangelegenheiten) oder für die Umsetzung der Bestimmungen eines Staatsvertrages benötigt werden. Auch in der Aussenpolitik gibt es den von der Innenpolitik her bekannten Vollzugsföderalismus. So wird beispielsweise die Umsetzung der Grenzgängerabkommen mit den Nachbarländern weitgehend von den Grenzkantonen besorgt.

2. These: Aussenpolitische Entscheidungsprozesse sind im Vergleich zu innenpolitischen viel stärker exekutivlastig.

Fast zwei Drittel der im quantitativen Teil unseres Projektes erhobenen 804 aussenpolitischen Geschäfte sind vom Bundesrat in eigener Kompetenz entschieden worden (vgl. dazu und zum folgenden Tabelle 1). Das Parlament fungierte für 22.3 Prozent der Fälle als Entscheidungsinstanz. 13.4 Prozent der Geschäfte sind verwaltungsintern geblieben und lediglich bei einem Bruchteil (EWR-Abkommen, IWF/Weltbank) kam es zu Volksabstimmungen. Die dem Parlament nicht zur Genehmigung vorgelegten Staatsverträge überwiegen, wie Spinner bereits in seiner Untersuchung festgestellt hat, seit 1970 in erheblichem Masse (Spinner 1977: 51).

Tabelle 1: Entscheidungsinstanz für ausserpolitische Geschäfte

Instanz	Total	
	Anzahl	Prozent
Bundesrat	509	63.3
Parlament	179	22.3
Verwaltung	108	13.4
Volk	4	0.5
Volk und Stände	4	0.5
Total	804	100.0

Das Primat der Exekutive in ausserpolitischen Entscheidungsprozessen gilt auch noch nach der Parlamentsreform. Die Stellung der Ausserpolitischen Kommissionen wurde zwar aufgewertet, in der Praxis scheint dies allerdings nicht besonders weitreichende Konsequenzen mit sich gebracht zu haben. Bemerkenswert ist zum Beispiel die Praxis bei den Bagatellverträgen. Seit 1989 schliesst der Bundesrat völkerrechtliche Bagatellverträge im vereinfachten Verfahren ab. Um das Parlament vom Abschluss solcher Verträge in Kenntnis zu setzen und ihm damit die Möglichkeit zu eröffnen, solche gegebenenfalls zu hinterfragen, werden die jährlich abgeschlossenen Bagatellvereinbarungen im Geschäftsbericht des Bundesrates aufgeführt. Mit der Neuorganisation des Geschäftsberichtes wurden die entsprechenden Listen von Bagatellverträgen 1995 und 1996 weggelassen. Dies wurde aber seitens der Legislative nicht bemerkt, auf jeden Fall nicht wahrnehmbar gerügt. Auf Nachfrage konnten wir die Angaben zu den Bagatellverträgen aus den Jahren 1995 und 1996 nicht etwa bei den Ausserpolitischen Kommissionen, sondern bei der Dokumentationsstelle in der Direktion für Völkerrecht vom EDA konsultieren. Zudem gibt der Bundesrat eigentlich nur bekannt, welche Bagatellverträge in einem bestimmten Jahr in Kraft getreten sind. Das Parlament könnte also, selbst wenn es wollte, gar nicht mehr reagieren.

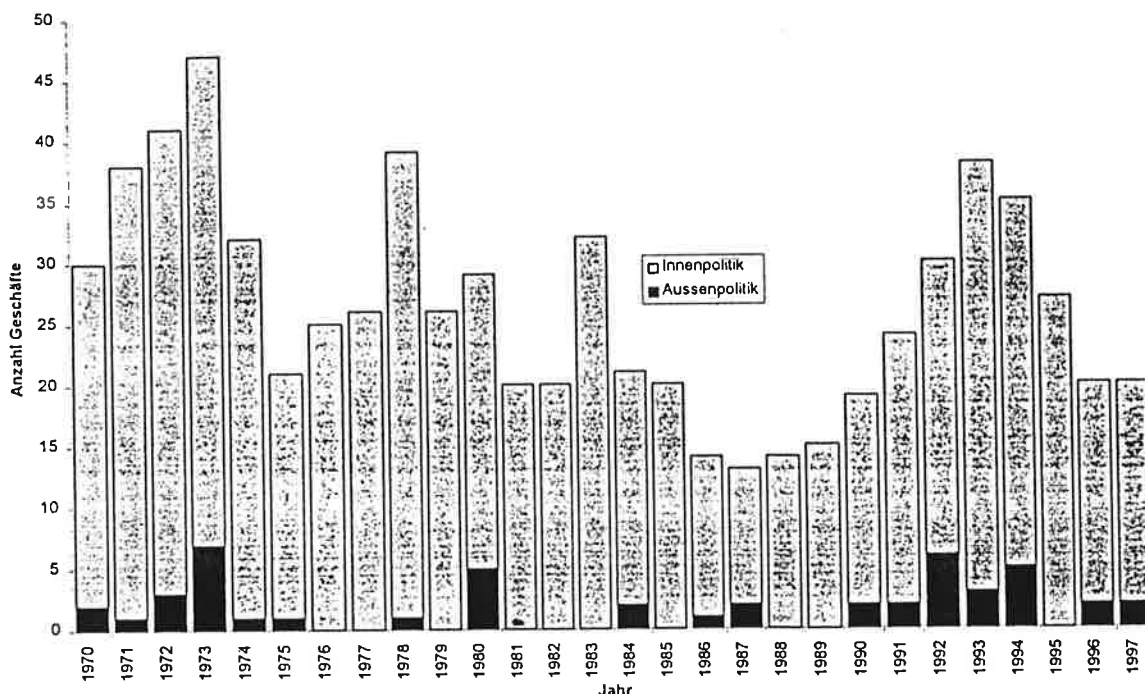
3. These: Ausserpolitische Entscheidungsprozesse verlaufen weniger sichtbar als innenpolitische.

Von den in unserem Projekt erfassten ausserpolitischen Geschäften wiesen 30 Prozent keine SR-Nummer auf, d.h. dass lediglich etwa 70 Prozent in der Systematischen Rechtsammlung des Bundes publiziert sind. Teilweise handelt es sich dabei um Verträge, die gemäss Publikationsgesetz auch nicht in die Rechtssammlung aufgenommen werden sollten. Es gibt aber auch relativ viele Staatsverträge, die publikationspflichtig sind, aus Kapazitätsgründen aber bisher nicht veröffentlicht werden konnten. Weiter kommen Verträge hinzu, die den für die Publikation zuständigen Stellen gar nicht bekannt sind (vgl. dazu die Hinweise zu These 5).

Ausserpolitische Geschäfte sind seit Beginn der neunziger Jahre zwar vermehrt in die Vernehmlassung geschickt worden (siehe Abbildung 3). Im Vergleich zur Innenpolitik ist die Anzahl jedoch nach wie vor gering. Zudem werden häufig gerade jene ausserpolitischen

Geschäfte in Vernehmlassung gegeben, die einen engen Zusammenhang mit einem innenpolitischen Geschäft aufweisen, das in die Vernehmlassung geht. Die geringe Zahl an Vernehmlassungen zu aussenpolitischen Geschäften liegt zugegebenermassen auch in der Sache; ein Gestaltungsspielraum besteht bezüglich des Inhalts bei bereits abgeschlossenen Verträgen gar nicht oder nur beschränkt (Vorbehalte bei multilateralen Verträgen) vorhanden.

Abbildung 3: Vernehmlassungsverfahren auf Stufe Bund, 1970-97, Anzahl Geschäfte pro Jahr



Quelle: Bundeskanzlei, eingeleitete Vernehmlassungsverfahren. Eigene Berechnungen basierend auf Untersuchungseinheit "1 Geschäft", nicht "1 Verfahren" (das mehrere Geschäfte umfassen kann).

Mit wenigen - allerdings prominenten - Ausnahmen kommt es bei aussenpolitischen Entscheidungsprozessen nur selten zu einer ausführlichen Berichterstattung in den Medien.

4. These: An aussenpolitischen Entscheidungsprozessen beteiligen sich immer öfter verwaltungsinterne Stellen, die sich traditionell vor allem mit innenpolitischen Geschäften beschäftigt haben.

Für diejenigen Geschäfte mit *einem* federführenden Departement sieht die Auswertung der Daten aufgeteilt nach den sieben Departementen und einer Spezialkategorie für das sowohl dem EDA als auch dem EVD angehörende Integrationsbüro wie folgt aus (siehe Tabelle 2): Dominierend ist mit einem Anteil von 47.5 Prozent der Federführung eindeutig das EVD. Zu über 90 Prozent der Fälle mit dem EVD als federführendem Departement zeichnet das BAWI als zuständiges Amt. Für beinahe 14 Prozent der erhobenen Fälle war das UVEK

federführend. Das nominell für die Aussenpolitik zuständige EDA vereint lediglich circa 13 Prozent der Geschäfte auf sich.

Tabelle 2: Federführung von aussenpolitischen Geschäften, 1 Departement

Federführung	1 Departement	
	Anzahl	Prozent
EVD	347	47.5
UVEK	101	13.8
EDA	93	12.7
EJPD	58	7.9
EDI	51	7.0
EFD	51	7.0
Integrationsbüro	28	3.8
VBS	2	0.3
Total	731	100.0

Zu einer geteilten Federführung kommt es relativ selten (siehe Tab. 3). Besonders häufig sind Kombinationen mit dem EDA oder dem Integrationsbüro zu beobachten. Hingegen ist das EVD hier eher selten vertreten. Aussenpolitische Geschäfte mit dreigeteilter Federführung haben wir in unserer Datenbank nur gerade dreimal vorgefunden.

Tabelle 3: Federführung von aussenpolitischen Geschäften, 2 Departemente

Federführung	2 Departemente	
	Anzahl	Prozent
EDA - EJPD	12	17.1
EFD - EVED	11	15.7
EDA - EDI	10	14.3
EDI - Integrationsbüro	10	14.3
weitere Kombinationen	27	38.6
Total	70	100.0

Neben den klassisch aussenpolitisch orientierten Stellen des Bundes, namentlich EDA und BAWI, haben sich in sehr vielen Amtsstellen der Bundesverwaltung Dienste für internationale Fragen etabliert. 1981 befassten sich gemäss den Bezeichnungen im Staatskalender in den insgesamt 70 Bundesstellen 22 Stellen mit Aussenpolitik; 1999 sind es nominell bereits 40 von 72 - wie auch rein graphisch ersichtlich, also etwas mehr als die Hälfte (vgl. die Übersicht im Anhang; Stellen mit explizit als international bezeichneten Einheiten sind schwarz markiert). Diese Stellen werden vermehrt in eigener Initiative in der Aussenpolitik tätig. Andererseits wird die Aussenpolitik, bis anhin nicht - wie die Finanzen oder das Recht - als Querschnittsaufgabe wahrgenommen. In der Gestaltung der Aussenpolitik kommt es zwischen den zuständigen Stellen in der Verwaltung im besten Fall zu einer negativen Koordination der Geschäfte im Sinne Scharpfs (1993). Im negativen Fall ist aus Konkurrenzdenken auch ein gegenseitiger Ausschluss der Akteure zu beobachten.

In unserer Fallstudie über das Arbeitslosenübereinkommen mit der BRD liess sich beobachten, dass das EDA seine koordinierende Funktion nicht wahrnehmen konnte. Das EDA war jedoch für das BIGA eine wichtige Anlaufstelle in der Vorbereitung und Durchführung der Vertragsverhandlungen. Für die damals parallel laufenden Verhandlungen zu sozialrechtlichen Fragen (insbesondere AHV/IV) war in der Bundesverwaltung das Bundesamt für Sozialversicherung zuständig, für die Verhandlungen punkto Arbeitslosenversicherung für Grenzgänger war das damalige BIGA federführend. Zwischen den beiden Ämtern fanden keine koordinierenden Gespräche statt.

5. These: Aussenpolitische Entscheidungsprozesse sind in ihrem Verlauf weniger an feststehende Normen fixiert, als dies bei der Innenpolitik der Fall ist.

Da das schweizerische politische System traditionell eine eher zurückhaltende Gestaltung der Aussenbeziehungen pflegte, aber auch weil sich die Aussenpolitik aufgrund der Interaktion mit jeweils unterschiedlichen internationalen Partnern schwerer planen lässt, scheinen sich in der Aussenpolitik im Vergleich zur Innenpolitik weniger Regelungen festgesetzt zu haben, die prozedurale Fragen eindeutig festlegen. Es verbleibt besonders bei den weniger spektakulären Geschäften oft ein erheblicher Ermessensspielraum, wer die Kompetenz zur Vertragsunterzeichnung hat, wer den Vertrag abschliessend gutheisst. Ob ein Staatsvertrag dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterstellt sein soll, muss von Fall zu Fall entschieden werden. Auch der Entscheid, ob der Bundesrat einen Staatsvertrag ohne Konsultation des Parlamentes ratifizieren darf, ist häufig umstritten. Diese Umstände verhindern bisher, dass sich im Bereich der Aussenpolitik ebenso feststehende Verfahrensabläufe etablieren konnten, wie dies im Allgemeinen in der Innenpolitik der Fall ist. Die Lage akzentuiert sich noch, wenn es um die Änderung und Durchführung von bereits bestehenden Abkommen geht. Da keine Verfahrenssicherheit gegeben ist, sind aussenpolitische Entscheidungsprozesse mit grösseren innenpolitischen Unwägbarkeiten verbunden. Zudem wird eher eine kleinere Anzahl externer Akteure beigezogen, da sich viel seltener eingespielte Beteiligungsroutinen entwickelt haben.

Gewisse Entscheidungsabläufe haben sich aus Gründen der Tradition oder aufgrund ihres repetitiven Charakters für bestimmte Typen von bilateralen Staatsverträgen eingespielt. Dies lässt sich etwa bei den Doppelbesteuerungs-, Investitionsschutz- oder Luftverkehrsabkommen erkennen.

Mehr als Anekdote: 1993 hat der Bundesrat einem DEZA-Mitarbeiter die Ermächtigung zur Unterzeichnung des *Establishment Agreement for the Center for International Forestry Research* erteilt. Die Schweiz ist damit einer internationalen Organisation beigetreten. Es ist Ihnen wohl bekannt, dass dieser Akt gemäss Art. 89 Abs. 3 Bst. b BV dem fakultativen Referendum untersteht. In der Schweiz ist der entsprechende Vertrag jedoch noch nicht einmal veröffentlicht (allerdings in der United Nations Treaties Series und der Australian Treaties Series).

Oder: Das *International Center for Migration Policy Development* ist 1993 aus einem bilateralen Staatsvertrag, der vom Bundesamt für Flüchtlinge abgeschlossen wurde, zwischen der Schweiz und Österreich hervorgegangen. 1997 hat Österreich diesem Forschungszentrum in Wien den Status einer internationalen Organisation zugestanden, womit die Schweiz durch einen Verwaltungsentscheid des Bundesamts für Flüchtlinge Mitglied einer internationalen Organisation geworden ist. Zu diesem Geschäft gibt es keinen Bundesratsentscheid.

4 Schluss

Gemäss unseren Beobachtungen stellen wir beim Vergleich aussenpolitischer mit innenpolitischen Entscheidungsprozessen zwei Tendenzen fest:

1. Es verschieben sich die Bedeutung und das politische Gewicht immer mehr von der Innenpolitik zur Aussenpolitik.
2. Es lässt sich eine sukzessive Angleichung der Gestaltung von innen- und aussenpolitischen Entscheidungsprozessen beobachten.

Dabei lässt sich eindeutig feststellen, dass die erstgenannte Tendenz - induziert durch internationale Entwicklungen - deutlich ausgeprägter ist, als die eher zaghaften Anpassungen im Bereich der nationalen politischen Institutionen. Es sind zwar Anpassungen in den Rollendefinitionen des Parlamentes und der Kantone in der Aussenpolitik vorgenommen worden respektive im Gange, diese vermögen jedoch mit der durch die internationalen Entwicklungen ausgelösten Dynamik, die mit einem erheblichen Bedeutungszuwachs für die Aussenpolitik und einem Bedeutungsverlust für die Innenpolitik verbunden ist, in keiner Weise Schritt zu halten.

Literatur

Eidgenössischer Staatskalender, Bern. (div. Jg.).

Hirschi, Christian, Uwe Serdült und Thomas Widmer (1999): Schweizerische Aussenpolitik im Wandel: Internationalisierung, Globalisierung und Multilateralisierung. *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 5(1): 31-56.

Keohane, Robert O./Milner, Helen V. (eds.) (1996): *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Linder, Wolf/Schwager, Stefan/Comandini, Fabrizio (1985): *Inflation législative? Une recherche sur l'évolution quantitative du droit suisse*. [Recherches sur le secteur public suisse No 1] Lausanne: IDHEAP.

Rosenau, James N. (1967): "Foreign Policy as an Issue-Area." In: Rosenau, James N. (ed.): *Domestic Sources of Foreign Policy*. New York: Free Press: 11-50.

Rosenau, James N. (1969): "Toward the Study of national-international linkages." In: Rosenau, James N. (ed.): *Linkage Politics*. New York: Free Press: 44-63.

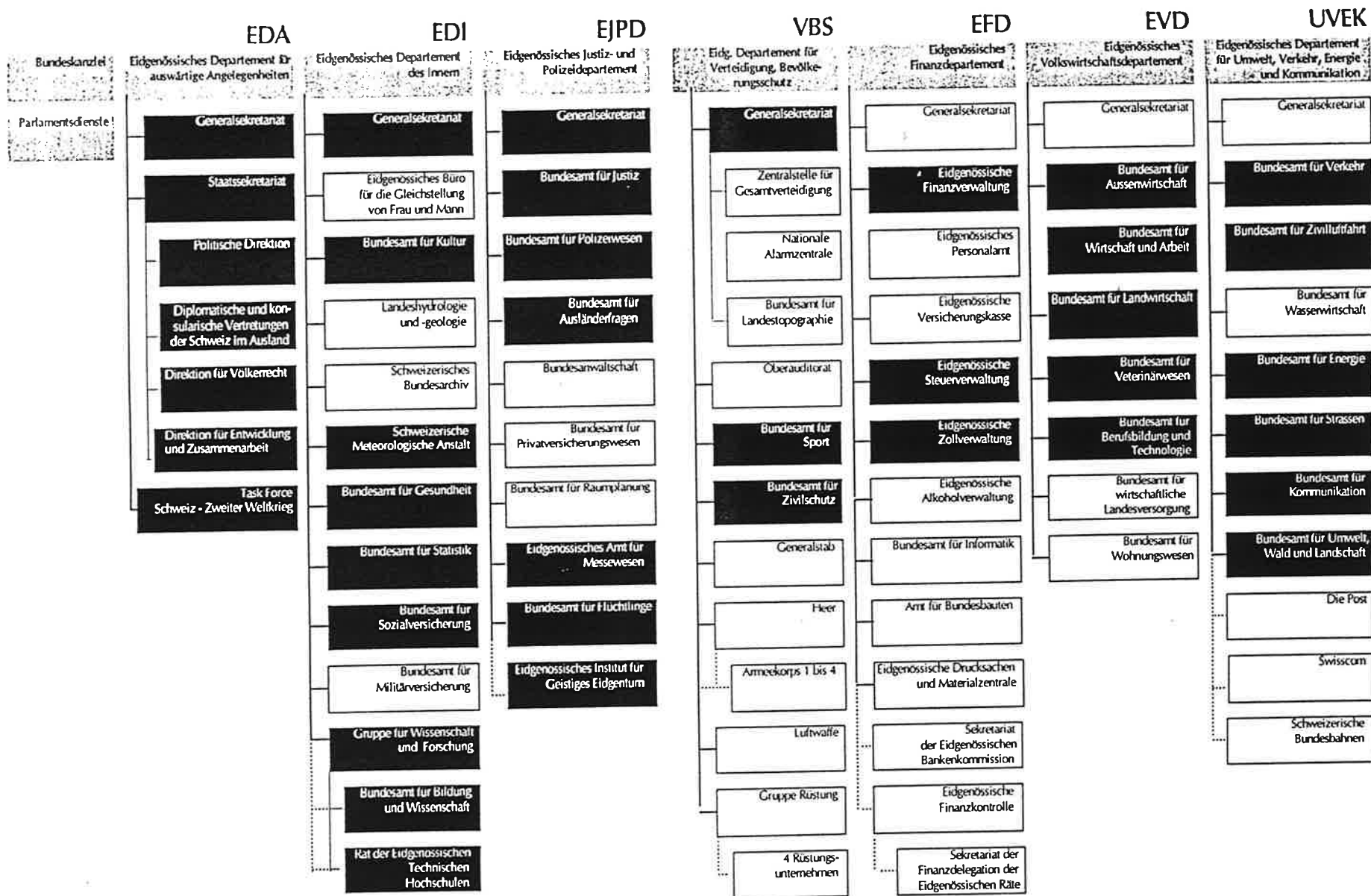
Scharpf, Fritz W. (1993): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. *Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft 24/1993: 57-83.

Scharpf, Fritz W. (1998): "Demokratie in der transnationalen Politik." In: Streeck, Wolfgang (Hrsg.): *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratietheorie*. Frankfurt: Campus: 151-74.

Section des Traités internationaux (EDA) (1993): *Guide de la pratique en matière de traités internationaux*. Bern: Direction du droit international public.

Spinner, Bruno (1977): *Die Kompetenzdelegation beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge in der Schweiz*. Diss. Rechts- und staatswissenschaftliche Fakultät, Universität Zürich. Zürich: Schulthess.

Verwaltungspraxis der Bundesbehörden, Bern (div. Jg.).



Anhang: Die Organisation der Bundesverwaltung (Quelle: Eidg. Staatskalender, Stand 1.1.1999)